

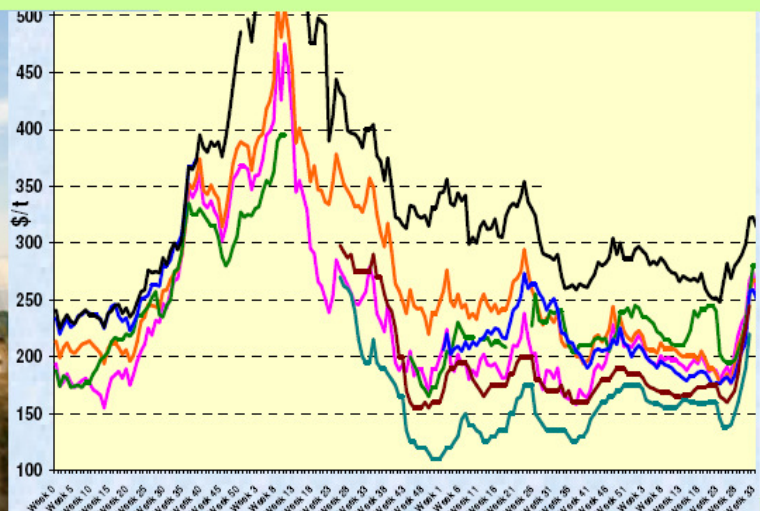
Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik

beim Bundesministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Stellungnahme

Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft

-Zur Rolle des Staates beim
Umgang mit Ertrags- und
Preisrisiken -



April 2011

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	2
I Problemstellung	4
II Rechtliche Rahmenbedingungen für staatliche Hilfen bei Ertragsrisiken	7
III Argumente für staatliches Eingreifen auf Versicherungsmärkten sowie deren Tragfähigkeit	11
IV Beurteilung staatlicher Handlungsoptionen bei Ertragsrisiken	15
V Beurteilung staatlicher Eingriffe bei Existenz von Preisrisiken	19
VI Fazit und Empfehlungen	25
Quellenverzeichnis	29

Anhang

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik beim BMELV	31
Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik (seit 2003)	32

Die Stellungnahme kann im Internet unter <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Ministerium/Organisation/Beiraete/AgrVeroeffentlichungen.html> heruntergeladen werden.

Kurzfassung

Die gestiegene Volatilität der internationalen Agrarmärkte, der Abbau der klassischen Marktordnungsinstrumente in der EU und die Zunahme von Wetterextremen haben eine Debatte über die Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken im Agrarbereich ausgelöst. Der Wissenschaftliche Beirat nimmt in der vorliegenden Stellungnahme zu einigen Vorschlägen Stellung, die auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene diskutiert werden. Nach Darlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen prüft er die Begründungen für staatliche Eingriffe auf Versicherungsmärkten, diskutiert mögliche Handlungsalternativen und formuliert Politikempfehlungen für den Umgang mit Ertragsrisiken einerseits und Preisrisiken andererseits.

Bei „echten“ Naturkatastrophen erlauben WTO-Recht, EU-Recht und deutsches Recht Entschädigungszahlungen für Landwirte bis zu 100 % der entstandenen Ertragsschäden. Handelt es sich um den Naturkatastrophen gleichzusetzende widrige Witterungsverhältnisse mit Schäden von mehr als 30 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung, verringern sich die zulässigen Höchstbeträge in der EU und in Deutschland auf 80 % der Schäden. Seit 2010 gilt nach EU-Recht eine weitere Reduzierung auf 50 % der Entschädigungshöchstsätze, wenn keine angemessene Versicherung abgeschlossen worden ist, die mindestens 50 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung und die häufigsten Risiken in der Region abdeckt. Beihilfen zur Kompensation von Schäden infolge „einfacher“ Wetterunbilden ($\leq 30\%$) werden nach WTO-Recht nicht als Green-Box fähig anerkannt, sind allerdings nach EU-Beihilferecht erlaubt und bis zu 50 % zuschussfähig. Die Erfahrung mit staatlichen Ad-hoc-Katastrophenhilfen zeigt aber, dass die genannten Entschädigungshöchstsätze selten erreicht werden und die Zahlungen oft nicht zeitnah genug erfolgen.

Nach Auffassung des Beirats ist der Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken in erster Linie eine unternehmerische Aufgabe, die mit Blick auf die standörtlichen Voraussetzungen, die spezielle Risikoexposition und das individuelle Risikoempfinden der landwirtschaftlichen Unternehmer zu lösen ist. Der Staat kann bei dieser unternehmerischen Aufgabe helfen, indem er die Marktposition der Landwirte und Versicherer durch Informationsunterstützung, Transparenzschaffung und Infrastrukturbereitstellung stärkt und somit die Funktionsfähigkeit der Märkte für die einzelnen Marktteilnehmer verbessert. Kollektiv wirkende, auf den Sektor insgesamt ausgerichtete Stabilisierungsinstrumente, wie die bisherige EU-Agrarpolitik, werden dagegen dieser Aufgabe nicht gerecht. Sie sind nicht zielgerichtet genug, verursachen unvertretbare hohe fiskalische und volkswirtschaftliche Kosten und verdrängen andere wirksame Risikomanagementinstrumente.

Die Dauersubventionierung einer Mehrgefahrenversicherung hält der Beirat finanz-, versicherungs- und volkswirtschaftlich nicht für vertretbar. Staatlichen Handlungsbedarf kann es jedoch bei systemischen Risiken wie Trockenheit und Überschwemmung geben, wenn die Wahrscheinlichkeitsverteilungen für das Auftreten noch unbekannt sind. Hier wäre zu erwägen, als Marktein-

führungsbeihilfe eine zeitlich degressiv gestaffelte und nach angemessener Zeit auslaufende Prämiensubvention für Trockenheitsrisiken vorzusehen. Diese sollte in der zweiten Säule der GAP angesiedelt und durch EU-Mittel kofinanziert werden. Als Alternative könnte auch eine staatliche Beteiligung am privat geführten Rückversicherungsgeschäft jenseits einer bestimmten Deckungssumme in Betracht gezogen werden. Demgegenüber hält der Beirat die Einführung eines rein staatlichen Dürrefonds, z. B. aus Mitteln der ersten Säule der GAP, ohne Beteiligung der Versicherungswirtschaft und gebunden an einen Wetterindex nicht für empfehlenswert. Staatliche Ad-hoc Katastrophenhilfen könnten als Notfallinstrument bestehen bleiben. Zur Vermeidung von innergemeinschaftlichen Wettbewerbsverzerrungen mahnt der Beirat eine Harmonisierung der nach wie vor sehr unterschiedlichen staatlichen Prämiensubventionen sowie der Versicherungssteuern in den einzelnen EU-Mitgliedsländern an.

Staatliche Versuche, die Marktpreise mithilfe einer stärkeren Regulierung von Warenterminmärkten zu stabilisieren, hält der Beirat nicht für erfolgversprechend. Die vermeintlich destabilisierende Wirkung von exzessiver Spekulation an den Terminmärkten auf die Kassapreise ist bisher nicht empirisch belegt; hier ist weitere Forschung angezeigt. Auf Basis der jetzigen Erkenntnisse wären weitgehende Eingriffe in den Preisbildungsmechanismus nach Auffassung des Beirats nicht gerechtfertigt. Zahlreiche offene Fragen und entsprechenden Forschungsbedarf sieht der Beirat auch hinsichtlich des Vorschlags, eine global organisierte, aber dezentral etablierte physische Nahrungsmittelreserve einzurichten.

Im Hinblick auf die Glättung der Einkommensschwankungen stellt der Beirat fest, dass die Neuinterpretation der Direktzahlungen als Instrument des Risikomanagements keine überzeugende Lösung ist. Die Zahlungen sind nicht auf die spezielle Risikosituation der Betriebe und Betriebsleiter zugeschnitten, bestimmte Produktionsbereiche werden gar nicht oder kaum erfasst. Hinzu kommt, dass der Stabilisierungseffekt durch Überwälzungsvorgänge verringert und unter Umständen sogar völlig aufgehoben werden kann. Die vom Berufsstand vorgeschlagene Risikoausgleichsrücklage würde der Beirat allenfalls als generelle steuerpolitische Maßnahme empfehlen, nicht jedoch als sektorspezifische Lösung.

I Problemstellung

1. In den letzten Jahren und Monaten hat das Thema Risiko- und Krisenmanagement bei Landwirten und Politikern sowie in Wissenschaft und Medien immer mehr Aufmerksamkeit erhalten. Dafür ist vor allem das Zusammentreffen dreier Entwicklungen verantwortlich: Die in jüngster Zeit gestiegene Volatilität der Märkte, der Abbau der klassischen Marktstützungsinstrumente und die Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Wetterextremen infolge des Klimawandels.

2. An den internationalen Agrarmärkten sind nach der überraschenden Preisexplosion im Wirtschaftsjahr 2007/08 die Preise 2009 wieder auf ihr Ausgangsniveau vor der Hausse zurückgefallen und bewegten sich zum Teil auf historischen Tiefständen, wie beispielsweise am Milchmarkt. Die Unsicherheit der Marktakteure ist entsprechend groß, auch wenn sich die Agrarrohstoffpreise inzwischen wieder auf breiter Front erholt und fast das Niveau von 2007/2008 erreicht haben. Niemand hat die heftigen Preisbewegungen vorausgesehen, die auch die Betriebsmittelmärkte erfasst haben. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist ein weiteres Unsicherheitsmoment hinzugekommen. Langfristig wird infolge des Bevölkerungs- und Einkommenswachstums mit grundsätzlich festeren Tendenzen an den Agrarmärkten gerechnet.

3. Wie sich bei erwartet höherem Preisniveau die Preisvolatilität auf den internationalen Agrarmärkten zukünftig entwickeln wird, ist hingegen eine offene Frage. Ein Preis stabilisierender Effekt geht zweifellos vom Protektionsabbau, der Tarifizierung nicht-tarifärer Handelshemmnisse und weiteren Liberalisierungsschritten aus, weil das größere Pufferungsvolumen offener Märkte externe Schocks besser abfedert. Die Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Wetterextremen infolge des Klimawandels spricht dagegen eher für einen Anstieg der Volatilität in der nächsten Dekade (GILBERT, C., 2010). Und ob die Länder angesichts externer Schocks wirklich zu weiteren Liberalisierungsschritten bereit sind, kann nach bisherigen Erfahrungen bezweifelt werden. Kurzfristig verhängte Exportverbote und Exportbeschränkungen haben beispielsweise den Preisauftrieb und damit die Nahrungsmittelkrise von 2007/2008 noch verschärft. Das zukünftige Ausmaß der Preisvolatilität bleibt demnach unsicher. Die Marktakteure sind deshalb nach diesem Befund gut beraten, zumindest nicht von geringeren Preisschwankungen am Weltmarkt auszugehen.

4. Sicher zu erwarten ist dagegen, dass sich die Preisschwankungen am Weltmarkt zukünftig mehr als bisher auch in entsprechenden Bewegungen von Erzeuger- und Betriebsmittelpreisen auf den Binnenmärkten in der EU niederschlagen. Das liegt vor allem am Abbau der klassischen Marktstützungsinstrumente. Mit dem Absenken der Marktordnungspreise, dem Rückbau der Interventionsregelungen, dem beschlossenen Milchquotenausstieg ab 2015 und dem angekündigten Verzicht auf Exporterstattungen im Rahmen der WTO sind die Weichen für eine Liberalisierung der Agrarpolitik gestellt. Bei einem Abschluss der WTO-Runde und/oder weiterer bilateraler Handelsabkommen kommt noch ein allmählicher Abbau des Außenschutzes dazu. Das alles macht nicht nur die Außenhandelsgrenzen der EU offener und belebt den Handel insgesamt,

sondern transferiert auch das Weltmarktgeschehen unmittelbarer und weniger gefiltert auf die EU-Binnenmärkte. Zusätzlich geht der marktmanent stabilisierende Effekt einer Negativkorrelation zwischen Ertrags- und Preisschwankungen (natural hedge) immer mehr verloren, wenn nationale Märkte sich dem Weltmarkt öffnen. Damit sind die heimischen Landwirte größeren Markt- und Einkommensrisiken ausgesetzt.

5. Schließlich birgt der Klimawandel zahlreiche neue Risiken, die gerade auch die Landwirtschaft betreffen. So ist die Jahresmitteltemperatur in Deutschland in den vergangenen 100 Jahren um 0,8 °C angestiegen, mit einer Beschleunigung in den letzten Dekaden. Vor allem die Wintermonate wurden wärmer und regenreicher, während sich die Sommermonate heißer und trockener darstellten. Solche Klimaänderungen zeigen sich auch in ungewöhnlichen Ausmaßen extremer Wetterereignisse, wie Hitzeperioden, Stürmen und Starkniederschlägen, die länger, häufiger und intensiver auftreten als bisher. Die Prognosen bis zum Jahr 2100 mit regional unterschiedlicher Ausprägung gehen überwiegend von einer Verschärfung der Situation aus, d. h. einer größeren Wahrscheinlichkeit von Wetterextremen mit erheblichen Schadenspotenzialen. Für die Landwirtschaft bedeutet das in der Tendenz eine Beeinträchtigung der Erträge in Trockengebieten - auch wenn die Erträge im Bundesdurchschnitt infolge der erhöhten atmosphärischen CO₂-Konzentration und längerer Vegetationszeiten möglicherweise eher zunehmen werden -, abnehmende Ertragssicherheit wegen der erhöhten Klimavariabilität, eine Erhöhung der Bodenerosion sowie eine steigende Gefahr für Überschwemmungen, Staunässe und Nährstoffausträge. Mit dem Klimawandel kann zudem eine Veränderung des Schädlingsregimes und der Populationen von Krankheitsvektoren erwartet werden.

6. Nun ist der Umgang mit Risiken für die landwirtschaftlichen Unternehmer nichts grundsätzlich Neues. Sie haben es in der Regel mit Finanzierungs-, Markt- und Geschäftsrisiken endogener (durch das Management beeinflussbar) und exogener Art zu tun. Letztere umfassen vor allem die Politikrisiken und die Elementarrisiken, wie Wetterextreme. Für das Risikomanagement, verstanden als Maßnahmen zur Eingrenzung der wirtschaftlichen Verlustgefahren, steht ihnen dabei eine breite Palette an Instrumenten der Risikovermeidung, Risikoverminderung, Risikostreuung (Diversifizierung), des Risikotransfers und der Risikoübernahme zur Verfügung. Beispiele hierfür sind die Kulturartenauswahl, chemischer und biologischer Pflanzenschutz, gezielte Sortenwahl, erweiterte Fruchtfolgen, Beregnungsanlagen, neue Betriebszweige (z. B. Biogas, Hofladen), Nebenwerbseinkommen, Vertragslandwirtschaft, Rücklagen und Sparen, Kreditaufnahme und steuerliche Entlastungen sowie Terminmärkte, Forward Contracts und Versicherungen. Landwirtschaftliche Unternehmer nutzen diese zahlreichen Instrumente entsprechend ihrem persönlichen Know-how, dem individuellen Risikokalkül und unter Berücksichtigung der speziellen Standorteigenschaften. Da Risikomanagement aber auch Kosten verursacht, sind den einzelnen Strategien Grenzen gesetzt. Eine völlige Ausschaltung von Risiken macht ökonomisch in der Regel keinen Sinn.

7. Neu ist demnach nicht die Existenz der Risiken, sondern ihr Ausmaß und die höhere Eintrittswahrscheinlichkeit infolge von Klimawandel, Weltmarkturbulenzen und Agrarmarkoliberalisierung in Europa in Form des Rückzugs des Staates aus der kollektiven Risikovorsorge über administrierte Preise, Mengenregulierung und variable Abschöpfungen bzw. Erstattungen im Außenhandel. Davon sind insbesondere jene Produktionsbereiche betroffen, die bislang durch strikte Marktordnungen vom Weltmarktgeschehen abgeschirmt wurden und spezialisierte Pachtbetriebe mit hohen Fremdkapitalanteilen, deren Anteil im Verlauf des Strukturwandels noch zunehmen wird. Vor diesem Hintergrund stellen sich die Fragen, ob sich die Landwirte der neuen Risikosituation bewusst sind, wie sie darauf reagieren sollten, ob ihnen geeignete privatwirtschaftliche Instrumente des individuellen Risikomanagements zur Verfügung stehen und welche Rolle dem Staat dabei (noch) zukommt. Dabei ist vor allem die Rolle des Staates beim Umgang mit Ertragsrisiken und Preisrisiken Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme.

8. Im Vordergrund der agrarpolitischen Diskussion steht derzeit zum einen die Sorge vor der Existenzgefährdung landwirtschaftlicher Betriebe infolge klimabedingt zunehmender **Ertragsrisiken**. Aktuell stellt sich für die deutsche Agrarpolitik in diesem Zusammenhang z. B. die Frage, ob sie sich zukünftig an einer Subventionierung von Versicherungsprämien gegen Ertragsschäden infolge von Wetterextremen und Seuchenzügen beteiligen sollte, wie es nach EU-Recht seit den Health-Check-Beschlüssen erlaubt ist (vgl. Abschnitt „Rechtliche Rahmenbedingung...“) und es in vielen EU-Mitgliedsländern und auch außerhalb der EU schon praktiziert wird.

9. Zum anderen haben gerade auch die extremen Preisausschläge vergangener Jahre auf nationalen und internationalen Agrarmärkten eine Debatte darüber ausgelöst, ob nicht dem Staat doch wieder eine größere Verantwortung beim Umgang mit **Preisrisiken** zukommt, und zwar im Sinne der Abmilderung ihrer Einkommensfolgen bzw. der Stabilisierung der Preise selbst. So sind beispielsweise zur Sicherung der Liquidität das deutsche Grünlandmilchprogramm und Sonderzahlungen aus der zweiten Säule der GAP etabliert worden, um die Einkommenssituation der durch die Marktkrise besonders betroffenen Milcherzeuger zu verbessern. Aktuell diskutiert werden darüber hinaus die vom Deutschen Bauernverband vorgeschlagene Einführung einer Risikoausgleichsrücklage als steuerliche Maßnahme zur Einkommensglättung sowie mit Blick auf die USA die Vor- und Nachteile von staatlich subventionierten Erlös- bzw. Einkommensversicherungen, wie sie auch in den Kommissionsvorschlägen zur Reform der GAP bis 2020 erwähnt werden (Europäische Kommission, 2010). Und nicht zuletzt geht es in der aktuellen agrarpolitischen Diskussion auch um eine neue Begründung für Direktzahlungen, denen eine Einkommen stabilisierende Funktion zugesprochen wird.

10. Neuen Auftrieb hat trotz eher negativer historischer Erfahrungen auch die Diskussion um direkte staatliche Eingriffe der Preisstabilisierung erhalten. Insbesondere die Verschärfung der Welthungersituation infolge der Preisexplosion auf den internationalen Nahrungsmittelmärkten hat hierzu beigetragen. So haben Wissenschaftler des International Food Policy Research Institute

(IFPRI) die Einrichtung einer globalen physischen und virtuellen Nahrungsmittelreserve bzw. eine striktere Regulierung von Warenterminmärkten mit dem Ziel vorgeschlagen, die Spotpreise für Agrarrohstoffe und damit für Nahrungsmittel zu stabilisieren. Staatliche Eingriffe werden auch im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der EU-Finanzmarktrichtlinie geprüft. So fordern der EU-Binnenmarktkommissar BARNIER und der EU-Agrarkommissar CIOLOS neben mehr Transparenz auf Warenterminmärkten auch das Einziehen von Preisober- und Preisuntergrenzen für Terminpreise. Im Gespräch sind auch die Begrenzung von Kontrakten je Marktteilnehmer, eine höhere Eigenkapitalunterfütterung bei Termingeschäften und verlängerte Haltefristen für Kontrakte.

11. Der Beirat nimmt im Folgenden zu beiden Aspekten Stellung. Hinsichtlich der **Ertragsrisiken** beleuchtet er ausführlich die rechtlichen Rahmenbedingung (Kap. II), hinterfragt die Begründungen für staatliche Eingriffe (Kap. III) und diskutiert mögliche Handlungsoptionen, z. B. in Form von Prämiensubventionen für Ernteversicherungen oder einer staatlichen Beteiligung an der Rückversicherung oder eines rein staatlichen Stabilisierungsfonds (Kap. IV). Im Zusammenhang mit den **Preisrisiken** nimmt er Stellung zum einen im Hinblick auf Maßnahmen zur Abmilderung der Einkommensfolgen von Preisrisiken und zum anderen im Hinblick auf direkte staatliche Eingriffe zur Stabilisierung der Preise selbst (Kap. V). Abschließend formuliert er einige grundsätzliche Überlegungen und Empfehlungen zur Politikgestaltung beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken und daraus resultierenden Existenzgefährdungen für heimische Erzeuger einerseits und Versorgungsengpässen für die Verbraucher in Entwicklungsländern andererseits (Kap. VI).

II Rechtliche Rahmenbedingungen für staatliche Hilfen bei Ertragsrisiken

WTO-Recht

12. Ad-hoc-Katastrophenhilfen und staatliche Prämiensubventionen für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen sind Gegenstand im WTO-Recht, in zahlreichen EU-Verordnungen sowie in den nationalen Gesetzen der meisten EU-Mitgliedsstaaten. Die Welthandelsorganisation (WTO) sieht staatliche Beihilfen dieser Art unter bestimmten Voraussetzungen als Green-Box fähig an, d. h. sie unterliegen keinem Abbaumechanismus. So wurde bereits in das „Agreement on Agriculture“ der Uruguay-Runde im Jahr 1994 im Anhang 2 (Green Box) unter § 8 aufgenommen, dass Ad-hoc-Katastrophenhilfen und staatliche Beihilfen für Versicherungsbeiträge dann gerechtfertigt sind, wenn eine Mindestschadenschwelle von 30 % der Produktion bezogen auf einen Dreijahresdurchschnitt überschritten und die Naturkatastrophe bzw. die einer Naturkatastrophe gleichzusetzenden widrigen Witterungsverhältnisse als solche durch die Regierung des Staates formell festgestellt worden sind. Im Hinblick auf die Gewährung staatlicher Prämiensubventionen ist diese immer noch gültige WTO-Regelung restriktiv.

13. Da Produktionsverzerrungen schon bei den derzeit existierenden Programmen auftreten können und sie vermutlich auch an der 30 %-Hürde für den Mindestschaden scheitern würden, sind beispielsweise die staatlichen Beihilfen zu Versicherungsprämien von den USA, Kanada und der EU in der Amber-Box notifiziert, für die grundsätzlich eine Abbaupflicht besteht. Ausgenommen sind allerdings Zahlungen, die der De-Minimis-Regelung von 5 % des Produktionswerts unterliegen.

Die genannten Prämiensubventionen der Nordamerikaner und Europäer werden derzeit unter dieser Ausnahmeregel für nicht-produktspezifische Beihilfen geführt und würden vermutlich erst bei einer starken Kürzung der unter die De-Minimis-Regelung fallenden Zahlungen bzw. einer Verschärfung der Berechnungsvorschriften abgebaut werden müssen. Für die Green-Box hat die EU in den Wirtschaftsjahren 2004/05 und 2005/06 jeweils etwa 400 Mio. Euro und für die Amber-Box jeweils etwa 630 Mio. Euro gemeldet. Im Wirtschaftsjahr 2006/07 sind die Ad-hoc-Katastrophenzahlungen der EU auf 1,2 Mrd. Euro und die Prämiensubvention auf 715 Mio. Euro angestiegen. Aktuellere Zahlen liegen derzeit nicht vor. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Zuschüsse weiter angestiegen sind. Ob die sich in den Doha-Verhandlungen abzeichnenden Verschärfungen den Spielraum für staatliche Prämiensubventionen tatsächlich einschränken, lässt sich derzeit nicht vorhersagen.

EU-Recht

14. Mit den Luxemburger Beschlüssen zur Reform der GAP im Jahr 2003 verpflichtete sich die Kommission, Maßnahmen zu prüfen, mit denen Risiken und Krisen in der Landwirtschaft begegnet werden können. Grundlage dieser Prüfung war zum einen die bereits seit dem Jahr 2001 in der Europäischen Kommission erfolgte fachliche Diskussion über Risikomanagementinstrumente in der Landwirtschaft und zum anderen die Verpflichtung, dass Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden müssen, die WTO-Regeln einzuhalten sind und die Finanzierung neuer Maßnahmen im Einklang mit den bestehenden finanziellen Verpflichtungen stehen muss. In der daraufhin erfolgten Mitteilung an den Rat (KOM (2005) 74) stellt die Kommission fest, dass auch die Modulationsmittel für Risikomanagementmaßnahmen verwendet werden können und keine zusätzlichen Gemeinschaftsausgaben erfordern. Gemäß Art. 33 EG-Vertrag hat die Kommission dann im Jahr 2006 eine neue „Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrarsektor 2007 - 2013“ veröffentlicht. In Kapitel V wird ausdrücklich ein gutes Risiko- und Krisenmanagement als „ein Schlüsselement für eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft“ bezeichnet und staatliche Beihilfen für Risikomanagementinstrumente als mit dem EG-Vertrag vereinbar angesehen, soweit unzulässige Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Wurden bisher zum Risikoausgleich staatliche Beihilfen nur zur Wiedergutmachung von Schäden durch Naturkatastrophen gewährt, werden jetzt auch „Wetterunbilden“ wie Frost, Hagel, Eis, Regen und Dürre den Naturkatastrophen gleichgesetzt, wenn das Schadensniveau eine einheitliche Mindestschadenschwelle von 30 % der normalen Erzeugung überschreitet. Zur Umsetzung dieser neuen

Rahmenregelungen für staatliche Beihilfen hat die Kommission die sogenannte Freistellungsverordnung (EG) Nr. 1857/2006 erlassen und in Art. 11 und 12 die maximal zulässigen Beihilfen zum Ausgleich von Erlösverlusten und zur Zahlung von Versicherungsprämien definiert:

- 1) Maximal 80 % der entstandenen Erlösverluste bzw. der Prämienkosten für Versicherungspolicen, die ausschließlich zur Schadensdeckung aufgrund von „Naturkatastrophen gleichzusetzenden widrigen Witterungsverhältnissen“ bestimmt sind.
- 2) Maximal 50 % der Prämienkosten für Versicherungspolicen, die zur Schadensdeckung aufgrund von „Naturkatastrophen gleichzusetzenden widrigen Witterungsverhältnissen“ und sonstigen Wetterunbilden sowie aufgrund von „Tierseuchen, Pflanzenkrankheiten oder Schädlingsbefall“ bestimmt sind.

15. Für Erzeugerorganisationen im Sektor Obst und Gemüse sieht die Verordnung (EG) Nr. 1580/2007 Ernteversicherungen vor „zur Erhaltung von Erzeugereinkommen sowie zur Deckung von Marktverlusten“ (Art. 89), wenn diese durch Naturkatastrophen, Witterungsverhältnisse, Krankheiten oder Schädlingsbefall hervorgerufen wurden. Ein gleichlautender Text wurde in Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 über die Marktorganisation für Wein aufgenommen. Für die Sektoren Obst, Gemüse und Wein wurden in den Verordnungen die Regelungen zu den Höchstsätzen öffentlicher Förderung von Versicherungsprämien entsprechend der EU-Rahmenregelung staatlicher Beihilfen im Agrarsektor übernommen.

16. Im November 2008 erfolgte der sogenannte Health Check der GAP, dessen Beschlüsse u. a. in der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 zu „gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen (...) und bestimmten Stützungsregeln für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe“ umgesetzt wurden. In der Präambel wird dargestellt, dass ein wirksames Risikomanagement zunehmend Bedeutung erhält und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden soll, im Rahmen der ersten Säule der GAP einen Beitrag zu Versicherungsprämien für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen als besondere Stützung zu leisten (vgl. Art. 68). Die Verordnung spricht in Artikel 70, Abs. 1 von Versicherungen zur Deckung von wirtschaftlichen Einbußen aufgrund „widriger Witterungsverhältnisse“, die als Frost, Hagel, Eis, Regen oder Dürre definiert werden. In Anlehnung an die Rahmenregelungen für staatliche Beihilfen darf gemäß Abs. 2 ein finanzieller Beitrag aus der Versicherung nur gewährt werden, wenn im Schadensfall mehr als 30 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung des Betriebsinhabers auf der Grundlage des vorhergehenden Dreijahreszeitraums zerstört wurden. Zudem wird in Abs. 3 der finanzielle Beitrag zur Versicherungsprämie je Betriebsinhaber auf 65 % begrenzt. Gemäß Abs. 7 werden die Ausgaben der Mitgliedstaaten für die Gewährung der finanziellen Beiträge zu Versicherungspolicen von der Gemeinschaft in Höhe von 75 % kofinanziert. Für die besonderen Stützungszahlungen insgesamt, zu denen neben den Prämien-subventionen noch andere Unterstützungsformen zählen, dürfen allerdings nur bis zu 10 % der nationalen Obergrenze für Direktzahlungen verwendet werden und diese darf nicht überschritten werden. Das heißt konkret, die besonderen Stützungszahlungen gehen zulasten der Direktzah-

lungen oder der nationalen Reserve, sofern diese vorhanden ist. Gleichwohl erhöht sich das verfügbare Mittelvolumen für Länder, die diese Regelung in Anspruch nehmen, weil die EU zu 75 % kofinanziert.

17. Im Rahmen der zweiten Säule der GAP sind Ausgleichzahlungen für witterungsbedingte Schäden bzw. staatliche EU-Beihilfen zu Versicherungsprämien nicht erlaubt. Allerdings sieht die Neufassung der ELER-Verordnung Nr. 74/2009 vom Januar 2009 die Möglichkeit vor, spezifische Vorhaben, wie beispielsweise Präventionsmaßnahmen gegen Schäden durch klimabedingte Wetterextreme in die Entwicklungsprogramme bzw. nationalen Strategiepläne der Mitgliedsländer aufzunehmen und dafür ab Januar 2010 eine um 10 %-Punkte höhere Kofinanzierung zu erhalten.

Deutsches Recht

18. Die Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von durch Naturkatastrophen (u. a. Erdbeben, Lawinen, Erdbeben, Überschwemmungen und Stürme) oder widrige Witterungsverhältnisse (Frost, Hagel, Eis, Regen, Dürre) verursachte Schäden in Landwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur ist in Deutschland grundsätzlich Angelegenheit der Bundesländer. Der Bund kann sich über eine individuelle Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung daran beteiligen. In jedem Fall muss aber die jeweilige Beihilfe EU-rechtlich notifiziert und gemäß der Freistellungs-Verordnung freigestellt sein. Um bei der Festlegung von Entschädigungsregelungen und ihrer Genehmigung Verzögerungen zu vermeiden, hat der Bund dazu im Dezember 2008 Grundsätze für eine nationale Rahmenrichtlinie erlassen. Diese lehnen sich im Wesentlichen an die Rahmenregelung der Gemeinschaft an oder verweisen auf diese EU-Regelung, allerdings nur bezogen auf Schäden durch widrige Witterungsverhältnisse und Naturkatastrophen. Zuwendungen zur Bekämpfung von Tierseuchen – was im deutschen Tierseuchengesetz geregelt ist – Pflanzenkrankheiten und Schädlingsbefall sowie zur Zahlung von Versicherungsprämien bleiben in der deutschen Rahmenrichtlinie ausgeklammert. Insbesondere mögliche Prämiensubventionen für Ertragsschadenversicherungen einschließlich jener für Entschädigungen bei Produktionsverlusten von weniger als 30 % werden somit in der nationalen Rahmenrichtlinie im Gegensatz zum EU-Recht und zur Rechtslage in anderen EU-Mitgliedsländern nicht adressiert. Somit gilt in diesen Fällen entweder die EU-Freistellungs-Verordnung (VO (EG) Nr. 1857/2006), nach der beispielsweise Prämiensubventionen erlaubt sind, oder die EU De-Minimis-Regelung (VO (EG) Nr. 1535/2007). Nach der De-Minimis-Regelung der EU sind Beihilfen erlaubt und nicht anzeigepflichtig, solange der Beihilfemaximalbetrag je Empfänger 7.500 Euro im Dreijahreszeitraum nicht überschreitet und die Höchstgrenze von 0,75% des jährlichen Produktionswerts des Agrarsektors für alle Zahlungen zusammen eingehalten wird.

19. Der Tierbereich unterliegt in Deutschland einer Sonderregelung, nämlich dem deutschen Tierseuchengesetz, das die Bekämpfung von Tierseuchen regelt. Beim Auftreten von Tierseuchen sieht das Gesetz eine Entschädigung für Tierverluste vor, die hälftig vom Bundesland zu tragen ist, allerdings je Tier bestimmte Obergrenzen nicht überschreiten darf. Die Entschädigungsregelung wird dabei vom Bund voll auf die Bundesländer übertragen, ebenso die Einrichtung von Tierseuchenkassen. Für alle Tierhalter besteht dabei eine Beitrags- oder Versicherungspflicht. Zugleich handelt es sich hierbei um eine Pflichtversicherung, weil Tierseuchenkassen Monopolanbieter sind. Entschädigt werden allerdings nur der gemeine Wert des Tieres und nicht die wirtschaftlichen Folgeschäden. Hierzu existieren ergänzende privatwirtschaftliche Versicherungsangebote.

20. Insgesamt lässt sich für die rechtlichen Rahmenbedingungen festhalten, dass Entschädigungszahlungen bei „echten“ Naturkatastrophen nach WTO-Recht, EU-Recht und deutschem Recht bis zu 100 % der entstandenen Schäden erlaubt sind. Bei den Naturkatastrophen gleichzusetzenden widrigen Witterungsverhältnissen mit Schäden von > 30 % gilt diese Erlaubnis ebenfalls, allerdings unterscheiden sich die Höchstbeträge für Entschädigungszahlungen (WTO-Green-Box: 100 %, EU-Beihilferecht: 80 %, Deutsches Recht: 80 %). Für die EU und Deutschland verringern sich ab 2010 die Entschädigungshöchstsätze auf 50 %, wenn keine angemessene Versicherung abgeschlossen worden ist, die mindestens 50 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung und die häufigsten Risiken abdeckt. Beihilfen zur Kompensation von Schäden infolge „einfacher“ Wetterunbilden ($\leq 30\%$) werden nach WTO-Recht nicht als Green-Box fähig anerkannt und müssen der Obergrenze des Aggregate Measure of Support (AMS) und dem Abbau-Mechanismus der Amber-Box unterworfen werden, sofern sie den De-Minimis-Höchstbetrag überschreiten. Das EU-Recht sieht hingegen die Möglichkeit vor, Prämienzuschüsse bis zu 50 % auch bei „einfachen“ Wetterunbilden bzw. bei Schäden durch Tierseuchen, Pflanzenkrankheiten oder Schädlingsbefall zu gewähren. Nach deutschem Recht sind solche Zuschüsse derzeit nicht vorgesehen bzw. geregelt.

III Argumente für staatliches Eingreifen auf Versicherungsmärkten sowie deren Tragfähigkeit

21. Grundsätzlich kann Marktversagen Anlass für staatliche Eingriffe auf Märkten sein. Dabei geht es um die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Märkte hinsichtlich ihrer Allokationseffizienz. Soweit besteht in der Regel Konsens, strittig sind dann erst die Art und Intensität der staatlichen Eingriffe. Das Spektrum reicht von weichen Regelungen der Transparenzschaffung bis hin zu direkten Eingriffen in den Markt, z. B. in Form der staatlichen Güterbereitstellung. Mitunter sind allerdings die privaten Marktakteure auch selbst dazu in der Lage, die bedrohte Funktionsfähigkeit der Märkte zu sichern bzw. wiederherzustellen. Konkret auf Versicherungsmärkte bezogen geht es vor allem um folgende Ursachen für Marktversagen (vgl., BREUSTEDT, G., 2004):

- Vom **Moralischen Wagnis** spricht man bei betrügerischem Verhalten des Versicherten der Versicherung gegenüber, wenn er Schäden vortäuscht, durch mangelnde Sorgfalt bewusst oder unbewusst herbeiführt oder ihr Ausmaß übertreibt. Dazu gehören auch falsche Angaben des Versicherten vor Vertragsabschluss, um eine günstigere Risikobewertung zu erhalten.
- **Adverse Selektion** (oder auch Antiselektion genannt) ergibt sich, wenn infolge unzureichender Risikoklassifikation die Prämien nach durchschnittlichen Schadenwahrscheinlichkeiten errechnet werden und zugleich die individuellen Schadenrisiken breit streuen. Versicherungsnehmer mit geringem Schadenrisiko werden dann keine Versicherung nachfragen und es verbleiben die hohen Risiken im Versicherungsbestand.
- Bei **systemischen Risiken** (auch Kumulrisiken genannt) sind die Einzelrisiken nicht mehr unabhängig voneinander, sondern treten gleichzeitig auf, zeigen also eine hohe positive Korrelation. Im Ackerbau können beispielsweise großflächige Wetterereignisse, wie Trockenheit, zu einem systemischen Risiko werden. Das versicherungswirtschaftliche Prinzip des „Ausgleichs im Kollektiv“ funktioniert dann nicht mehr.
- Eine **echte Unsicherheit** bei Markteinführung liegt vor, wenn die Wahrscheinlichkeitsfunktion von Einzelrisiken nicht bekannt ist, keine ausreichenden historischen Schadendaten vorliegen oder sich die Rahmenbedingungen stark verändert haben, z. B. infolge des Klimawandels mit seinen Auswirkungen auf die Erträge. Hohe Markteinführungskosten bei Neuprodukten und eine erhöhte Ruinwahrscheinlichkeit bei selten auftretenden Großschadenereignissen können dann die Entstehung eines Marktes verhindern.
- **Divergenzen** beschreiben eine Abweichung von sozialen und privaten Grenzkosten auf der Angebotsseite bzw. sozialen und privaten Grenznutzen auf der Nachfrageseite. Man spricht dann auch von positiven oder negativen externen Effekten. Auf die Ertragsrisiken bezogen könnten verzerrte Präferenzen bei den Landwirten vorliegen, indem sie die Nützlichkeit von Versicherungslösungen im Vergleich zu anderen Optionen des Risikomanagements fehl einschätzen oder neue Risiken infolge des Klimawandels systematisch unterschätzen und deshalb eine zu geringe Nachfrage entfalten. Auf die Frage, ob durch Versicherungslösungen weitere positive/ negative externe Effekte verändert werden, soll hier nicht näher eingegangen werden.
- Schließlich spricht man von **Marktverzerrungen**, wenn durch politische Eingriffe auf anderen Märkten das sozialökonomische Optimum verletzt wird, also auf dem betrachteten Markt Preise und Marktvolumina verzerrt werden, was wiederum staatliche Korrekturen notwendig machen kann.

22. Prüft man diese Argumente im Falle der z. B. in Deutschland praktizierten Ertragsschadenversicherungen, kann man festhalten, dass die Versicherungsmärkte auch ohne staatliche Eingriffe weitgehend funktionieren. Betrügerisches Verhalten vor und nach Vertragsabschluss (**Moralisches Wagnis**) kann beispielsweise durch entsprechende Selbstbehalte in den Policen und professionelle Schadensermittlung weitgehend zurückgedrängt werden. Auch **adverse Selektion**

tion lässt sich rein privatwirtschaftlich begrenzen, indem Prämien fruchtarten- und standortspezifisch formuliert und zusätzlich Bonus-Malus-Systeme eingeführt werden. Werden dagegen Policen angeboten, die sich nicht entsprechend dem versicherungswirtschaftlichen Prinzip an der Ursache des Schadens orientieren, sondern lediglich an den Folgen für die Erträge, sogenannte Ertragsgarantieversicherungen wie in den USA, können betrügerisches Verhalten und adverse Selektion nicht ausgeschlossen werden. Die Versicherungsmärkte funktionieren dann nur mit erheblicher staatlicher Mittelbeteiligung.

23. Schwieriger wird es auch bei den **systemischen Risiken**, wie zum Beispiel Trockenheit und Überschwemmung. Sicherlich lassen sich diese bei einigermaßen bekannten Wahrscheinlichkeitsfunktionen für finanziell überschaubare Schadensereignisse durch Ausweitung des Versichertenkreises, durch höhere Selbstbehalte und/oder entsprechende Rückversicherungs- und Kapitalmarktstrategien beherrschen. Doch beim Vorliegen von **echten Unsicherheiten** mit unbekannter Wahrscheinlichkeitsverteilung, z. B. infolge von klimabedingten großflächigen Dürreschäden, können private Märkte versagen und staatlichen Handlungsbedarf rechtfertigen, z. B. in Form von Prämiensubventionen für Ertragsschadenversicherungen oder Rückversicherungslösungen mit staatlicher Beteiligung. Soweit Informationsdefizite über Versicherungsprodukte und Versicherungsmärkte vorliegen, wären allerdings staatliche Eingriffe auf den Informationsmärkten zur Verbesserung des Informationsstandes eindeutig vorzuziehen gegenüber Eingriffen auf den Versicherungsmärkten selbst. Das gleiche gilt für mögliche **Divergenzen** und verzerrte Präferenzen auf der Versichertenseite. Unterstützung von Aufklärung und Beratung sowie staatliche Versicherungsaufsicht sind dann erstbeste Instrumente der Wahl hinsichtlich Verbraucherschutz und Verbraucheraufklärung und nicht Subventionen, Versicherungspflicht und Pflichtversicherung.

24. Gründe für staatliches Eingreifen können sich allerdings nicht nur aus dem Marktversagen auf dem betreffenden Versicherungsmarkt selbst, sondern auch infolge von **Verzerrungen auf anderen Märkten** ergeben. Beispiele hierfür sind die Preis stützenden und Preis stabilisierenden Eingriffe auf den EU-Agrarmärkten und die Ad-hoc-Katastrophenhilfen in vielen Ländern. Es ist davon auszugehen, dass vor allem die EU-Agrarpolitik andere Instrumente des Risikomanagements zurückgedrängt oder an der Weiterentwicklung behindert hat (crowding-out-Effekt). Das gilt sowohl für Instrumente zur Bekämpfung von Preis- als auch Ertragsrisiken. Ad-hoc-Katastrophenhilfen schwächen dagegen vor allem die Versicherungsansätze im Bereich der Ertragsrisiken. Bei fortbestehender Existenz solcher Verzerrungen könnte eine Prämiensubvention im Sinne einer Second-Best-Lösung zwar theoretisch wohlfahrtsverbessernd wirken. Sicher ist der wohlfahrts-erhöhende Effekt aber keineswegs. In einer Second-Best-Welt können sich auch Verluste ergeben. Im Übrigen verliert mit dem Abbau der Marktstützung in der EU diese Begründung für staatliches Eingreifen an Relevanz.

25. Schließlich können sich Gründe für staatliches Eingreifen auf den nationalen Versicherungsmärkten nicht nur infolge von politikbedingten Verzerrungen auf den Agrarmärkten ergeben,

sondern auch infolge von politikbedingten Verzerrungen auf den Versicherungsmärkten der anderen EU-Mitgliedsländer bzw. sonstiger Handelspartner außerhalb der EU, sofern diese nicht abgebaut werden können. Bekannt ist beispielsweise, dass zahlreiche EU-Mitgliedsländer hohe staatliche Beihilfen für Ernteversicherungen zahlen und gleichzeitig die Versicherungspolice steuerlich entlasten, während in Deutschland solche Zahlungen derzeit nicht geleistet werden und Versicherungsprodukte mit Ausnahme der Hagelversicherung mit dem Normalsteuersatz von 19 % belastet werden.

26. Solche Verzerrungen wiegen umso schwerer, je mehr die Prämiensubventionen als Instrumente der Einkommensstützung missbraucht werden und sich damit vom reinen Versicherungsprinzip des Risikomanagements verabschieden. In den USA scheint das der Fall zu sein (BERG,2002). Die Entwicklung hin zu Ertragsgarantie- und Erlösversicherungen bzw. Einkommensversicherungen mit höchsten Subventionsgehalten legt diesen Verdacht nahe. Wenn damit gleichzeitig Produktionseffekte ausgelöst werden und diese innerhalb des EU-Binnenmarktes unterschiedlich ausfallen, dann gibt es nicht nur Allokations- und Marktanteilsverluste durch die standörtliche Fehl lenkung der Produktionsfaktoren, sondern auch zusätzliche Verluste für diejenigen Länder ohne Prämiensubventionen. Diese zahlen nämlich über das gemeinsame Finanzierungssystem sowohl die Kofinanzierungsanteile für die anderen Länder mit als auch die anteiligen Marktordnungskosten der Mehrproduktion. Deutschland könnte bei Fortsetzung der bisherigen Politik in eine solche Lage geraten.

27. Bei der Diskussion eines möglichen Handlungsbedarfs durch den Staat darf zunächst nicht übersehen werden, dass Versicherungsmärkte im Allgemeinen eine hohe Eingriffsintensität aufweisen und sich die Eingriffe hinsichtlich Niveau und Struktur von Land zu Land und von Sektor zu Sektor deutlich unterscheiden. So gibt es in Deutschland neben der staatlichen Versicherungsaufsicht für zahlreiche Risiken direkte Markteingriffe in Form von Versicherungspflichten (Zwangsversicherungen) und mitunter auch Pflichtversicherungen bei einem Monopolanbieter. Für letztere ist die Tierseuchenkasse in den jeweiligen Bundesländern ein Beispiel, für die eine Beitragspflicht bei nur einem Anbieter besteht. Zu ersteren gehören vor allem die Sozialversicherungen und verschiedene Haftpflichtversicherungen. Über weitere Versicherungspflichten, z. B. gegen Elementarschäden an Gebäuden durch Hochwasser, wird derzeit intensiv diskutiert. Zugunsten der Pflanzenproduktion gibt es dagegen in Deutschland keine staatlichen Hilfestellungen, bis auf mögliche Ad-hoc-Zahlungen infolge von Naturkatastrophen, die aber oft zu spät erfolgen und nur einen kleinen Teil des Schadens abdecken.

28. In anderen EU-Ländern oder auch außerhalb der EU greift der Staat dagegen zum Teil in erheblichem Umfang zugunsten der landwirtschaftlichen Versicherungsmärkte ein. Beispiele sind:

- hohe Prämiensubventionen (in zehn EU-Ländern um die 50 % und in weiteren zwei EU-Ländern knapp 70 %);
- Steuernachlässe bzw. Steuerbefreiungen auf Versicherungspolice;

- Übernahme der Verwaltungskosten der Erstversicherer;
- verstaatlichte oder teilverstaatlichte Rückversicherung;
- Haftungsbegrenzung für private Rückversicherer und Übernahme der Restschadenssumme durch den Staat als letzte Instanz;
- Bindung von Ad-hoc-Katastrophenhilfen an die Voraussetzung, dass ein privater Versicherungsabschluss vorliegt.

Zukünftig wird sich der Trend zur staatlichen Förderung von landwirtschaftlichen Versicherungsmärkten vermutlich sogar noch verstärken. In den Niederlanden können die Landwirte seit 2010 auf eine neue umfassende Ernteversicherung als Gesamtpaket gegen Wetterrisiken wie Überschwemmung, Hagel, Frost und Trockenheit, zurückgreifen, die mit signifikanten staatlichen Prämienzuschüssen subventioniert wird. Auch Frankreich führte in 2010 nach neuem EU-Recht eine mit 75 % aus EU-Mitteln kofinanzierte Prämien-subsidien in Höhe von 65 % der Prämienzahlung ein. Und auch die EU-Kommission spricht sich in ihren aktuellen Vorschlägen zur GAP-Reform für einen Ausbau staatlich geförderter Versicherungslösungen aus. Aus Sicht des deutschen landwirtschaftlichen Versicherungsmarkts bleibt demnach festzuhalten, dass er sich sowohl national als auch EU-weit bzw. international in einem sehr eingriffsintensiven Umfeld bewegt. Ob aus diesem Sachverhalt und den zuvor diskutierten Marktversagensgründen ein staatlicher Handlungsbedarf abgeleitet werden kann und wie dieser in konkrete Maßnahmen umzusetzen wäre, soll im Folgenden diskutiert werden.

IV Beurteilung staatlicher Handlungsoptionen bei Ertragsrisiken

29. Trotz zahlreicher Marktunvollkommenheiten auf landwirtschaftlichen Versicherungsmärkten und der hohen Eingriffsintensität in anderen Sektoren bzw. Ländern hält der Beirat es gleichwohl für wichtig, den Einfluss des Staates auf das notwendige Maß zu beschränken. Bei der Diskussion der einzelnen Argumente für staatliches Eingreifen auf Versicherungsmärkten ist deutlich geworden, dass ein großer Teil der Probleme auf Versicherungsmärkten durch privatwirtschaftliche Lösungsansätze oder durch sehr weiche staatliche Regelungen (z. B. Informationsunterstützung) vermieden werden kann. Das gilt vor allem für das moralische Wagnis, die adverse Selektion und die Divergenzen bzw. verzerrten Präferenzen auf der Versichertenseite. Schwierigkeiten der Markteinführung können sich dagegen bei den systemischen Risiken und den echten Unsicherheiten ergeben. Hier wäre staatliches Engagement in Form von zeitlich befristeten Prämien-subsidien oder von Investitionen zur Ermittlung der Risiko- und Schadendaten (Wetterstationen, Satellitentechnik) oder zur Übernahme von Rückversicherungsgarantien jenseits einer bestimmten Deckungssumme denkbar. Marktversagen infolge von systemischen Risiken bzw. echten Unsicherheiten tritt offensichtlich aber nur bei den Risikoarten Trockenheit und Überschwemmung auf. So haben sich in Deutschland auch ohne Prämien-subsidien Ernteversicherungen gegen Starkregen, Sturm, Frost und Auswinterung bereits am Markt etabliert, deren Nachfrage allerdings nach Einführung einer 19%igen Versicherungssteuer deutlich zurück-

gegangen ist. Und die in anderen EU-Ländern zu beobachtenden Versicherungsangebote gegen Trockenheitsrisiken konnten sich vermutlich nur infolge von Prämiensubventionen oder anderen Stützungsmaßnahmen für die Agrarversicherer durchsetzen.

30. Die Diskussion über staatlichen Handlungsbedarf kann deshalb auf Dürre- und Hochwasserschäden eingegrenzt werden. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise an Katastrophenhilfen von Bund und Ländern für landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2010 160 Mio. Euro ausbezahlt worden. Diese Gesamtsumme ist allerdings nicht gleichzusetzen mit den entstandenen Schäden für die Landwirte, die erfahrungsgemäß deutlich über den staatlichen Hilfen liegen. Geht man von den tatsächlichen historischen Schadendaten für Deutschland aus, errechnet sich z. B. für das Risiko Trockenheit ein mittlerer jährlicher Schadensatz von 2,3 % der Versicherungssumme, was etwa einem 50%igen Anteil am Gesamtschadensatz entspricht (vgl. KELLER, J. K., 2010). Hagel hat etwa einen Anteil von 20 % und Sturm, Starkregen, Frost und Auswinterung jeweils um die 8 %. Das geschätzte Bruttoprämienvolumen zum Risiko Trockenheit beläuft sich auf rund 275 Mio. Euro jährlich. Bei einer hälftigen Bezuschussung durch den Staat belastet das den Haushalt mit knapp 140 Mio. Euro, wovon wiederum ein Teil wie bereits heute möglich von der EU kofinanziert werden könnte. Für eine Mehrgefahrenversicherung insgesamt hatte der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) in 2008 ein „Konzept einer umfassenden und nachhaltigen Mehrgefahrenversicherung“ vorgeschlagen, in dem ein staatlicher Finanzierungsbedarf von 317 Mio. Euro abgeleitet wurde, also mehr als das Doppelte im Vergleich zu einer reinen Trockenheitsversicherung.

31. Neben einer reinen Prämiensubvention für die Landwirte wäre auch eine Beteiligung des Staates an der Rückversicherung oder eine Kombination aus beiden Ansätzen denkbar. Unterstellt man beispielsweise eine Übernahme der Schadenkosten durch den Staat oberhalb einer Schadenquote von 150 %, so reduziert sich die vom Landwirt zu tragende Bruttoprämie um ca. 20 % (vgl., KELLER, J. K., 2010). Durch geschickte Kombination beider Ansätze könnte man die Belastungen von Landwirten und Staatshaushalt noch weiter absenken. An welcher Stelle im Versicherungssystem auch immer mit Subventionen oder Schadenübernahme-Verpflichtungen angesetzt wird, die Überwälzungsvorgänge (Preisinzidenz) sind bei funktionierendem Wettbewerb sichergestellt, kommen also auch beim Landwirt an, und sind bei Äquivalenz der Stützungs niveaus auch identisch. Für den Landwirt ergeben sich demnach keine Unterschiede, ob reine Prämiensubventionen gewährt werden, Schäden vom Staat ab einer bestimmten Schadenquote übernommen werden oder eine Kombination aus beidem gewählt wird. Im Übrigen ist zu erwähnen, dass in Deutschland knapp 70 % der versicherten Fläche bzw. der Versicherungssumme im Geschäftsfeld von Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit (VVaG) angesiedelt sind, Landwirte also gleichzeitig als Kunden und Mitglieder auftreten. Bei Überschäden besteht dabei eine Nachschusspflicht und jenseits der Rücklagenbildung müssen „Gewinne“ an die Mitglieder ausgeschüttet werden. Es besteht demnach eine große Interessensübereinstimmung zwischen Versicherern und Versicherten. Aus Sicht des Staates bestehen zwischen beiden

Optionen allerdings Unterschiede. Die reine Prämiensubvention ist mit dauerhaften jährlichen, in der Höhe bekannten Zahlungen verbunden, während der Staat bei einer Schadenübernahme-Verpflichtung nur bei tatsächlich auftretenden Schäden, allerdings in unbekannter Höhe, zur Kasse gebeten wird.

32. Eine weitere Option bestünde darin, einen staatlichen Dürrefonds einzurichten und mit staatlichen Mitteln zu speisen, ohne Beteiligung der Versicherungswirtschaft. Ähnliche Überlegungen werden zurzeit in Frankreich angestellt, wo über die Einrichtung eines EU-Fonds zur Risikoabsicherung diskutiert wird. Im Falle der Trockenheit könnte man dann einen Wetterindex als Auslösemechanismus heranziehen, um regional auftretende Schäden kollektiv zu übernehmen. Der Vorteil läge zweifellos darin, dass keine umfangreiche Infrastruktur zur Schadenfeststellung auf einzelnen Betrieben vorgehalten werden müsste. Der Nachteil läge dagegen darin, dass solche Fondslösungen, wie übrigens fast alle anderen staatlichen Instrumente auch, der Gefahr unterliegen, über die Zeit als Mittel zur Einkommenspolitik missbraucht zu werden. Risikomanagement tritt dann in den Hintergrund. Oder Finanzknappheit führt zu Begehrlichkeiten und ein gekürzter Fonds würde seine Sicherungsfunktion nicht mehr erfüllen können. Im Übrigen würden bei den staatlichen Fondslösungen im Vergleich zu privaten Versicherungsverträgen vermutlich keine vollen Haftungsgarantien gewährt werden, sodass der notwendige Versicherungsschutz nicht gewährleistet wäre. Staatliche Entschädigungszahlungen erfolgen zudem erfahrungsgemäß nicht schnell genug. Ein weiterer Kritikpunkt an der Fondslösung mit Wetterindizes betrifft schließlich die Tatsache, dass eine regional mithilfe von Wetterstationen festgestellte Trockenheit auf Einzelbetriebsebene sehr unterschiedlich ausfallen kann. Das Spektrum kann von Totalschäden bis Schadenfreiheit reichen. Alle Betriebe würden jedoch nach dieser Lösung eine gleiche Kompensation erhalten. Über- und Unterkompensationen sind deshalb die Regel.

33. Vor diesem Hintergrund scheint eine privatwirtschaftliche Lösung des Trockenheitsproblems mit Beteiligung des Staates eher empfehlenswert als eine rein staatliche Lösung. Die Schwierigkeiten der genauen Schadenfeststellung könnten dabei in Anlehnung an das österreichische Modell gelöst werden, das eine Kombination aus einer indexbasierten Versicherungslösung und einer betriebsindividuellen Schadenfeststellung durch Sachverständige darstellt. Der Aufbau einer zusätzlichen Infrastruktur wäre in diesem Fall nicht nötig, weil die deutschen Versicherer über einen großen Bestand an erfahrenen Schätzern und durch sukzessive Ausweitung ihres Versicherungsprogramms über umfangreiche Expertise verfügen. Darüber hinaus ermöglichen neue Technologien (z. B. Satellitentechnik) eine bessere Erfassung des Zustands der Bestände und der auftretenden Schäden, und sie erlauben GIS-gestützt mit klimatischen, pflanzenbaulichen und bodenrelevanten Daten eine optimierte standortspezifische Prämienberechnung. Im Laufe der Zeit können dann mit zunehmender Schadenerfahrung, verbesserter Information, wachsender Bestandsgröße und aufgebauten Kapitalreserven die Bruttoprämien absinken und mit ihnen der staatliche Unterstützungsbetrag auslaufen.

34. Als weitere denkbare Gründe für staatliches Eingreifen waren die Verzerrungen infolge der GAP bzw. infolge von unterschiedlichen Prämiensubventionen und Steuersätzen innerhalb des EU-Binnenmarktes diskutiert worden. Hinsichtlich der GAP nach 2013 geht der Beirat davon aus, dass sie sich noch weiter in Richtung Marktorientierung entwickeln wird und damit keine signifikanten Verzerrungen (Crowding-Out-Effekte) mehr von ihr auf den Versicherungsmarkt ausgehen. Und auch bis 2013 sollte mit dieser Begründungsschiene kein neuer Subventionstatbestand geschaffen werden.

35. Etwas schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die deutsche Agrarpolitik angesichts der intensiven Staatseingriffe auf Agrarversicherungsmärkten der EU-Partnerländer selbst aktiv werden sollte. Grundsätzlich bewegt man sich dabei in einer „Welt des Zweitbesten“, und die punktuelle Einführung einer Prämiensubvention auch in Deutschland muss nicht automatisch wohlfahrtserhöhend wirken, zumal überzogene Subventionszahlungen für Ernteversicherungen nach neueren Erkenntnissen einen hohen Verdrängungseffekt bei anderen Risikomanagementinstrumenten hervorrufen, z. B. bei der Diversifikation (vgl., KIMURA, S.; ANTÓN, J. und LETHI, C., 2010). Letztere spielt danach zusammen mit den Korrelationen zwischen den Einzelkomponenten der Einkommensgleichung (Erlös, Kosten, staatlicher Nettotransfer, Nebenerwerb) eine prominente Rolle. Eine klare Empfehlung für eine 65%ige Prämiensubvention, wie sie EU-rechtlich zulässig wäre, lässt sich daraus nicht ableiten, allenfalls ein moderater Einstieg mit kleineren Prozentsätzen. Besser wäre es noch, die vermutlich überhöhten Prämiensubventionen in anderen EU-Mitgliedsländern sukzessive abzubauen und auf das Risiko Trockenheit zu beschränken.

36. Als weiterer Schritt wäre auch an eine Angleichung der derzeitigen Besteuerung von Mehrgefahrenversicherungen in Höhe von 19 % der Versicherungsprämie an die Besteuerung der Hagelversicherungen mit einem Steuersatz von $0,2 \text{ ‰}$ der Versicherungssumme zu denken, wie sie die Amtschefs der Agrarressorts der Bundesländer im Januar 2010 vorgeschlagen haben. Ein solcher Schritt könnte insbesondere die deutschen Sonderkulturbetriebe entlasten, die durch staatliche Förderung ihrer Kollegen in anderen EU-Mitgliedsländern einem Wettbewerbsnachteil ausgesetzt sind. Diesen innergemeinschaftlichen Nachteil könnte man sicherlich durch eine solche Steuerreduzierung auf das Niveau der Partnerländer ausgleichen. Dagegen spricht allerdings das steuerpolitische Prinzip einer einheitlichen Besteuerung zwischen den Sektoren und Produkten eines Landes. Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist klar, dass sektorspezifische Sonderregelungen und steuerpolitische Ausnahmetatbestände mit Effizienzverlusten verbunden sind und allenfalls verteilungspolitisch zu erklären sind. Im vorliegenden Fall der 19%igen Besteuerung von Ernteversicherungen gegen Wetterextreme (außer Hagel) befindet man sich deshalb in einem Dilemma. Belässt man es bei den 19 %, generiert man Verzerrungen zwischen den Versicherungsmärkten der EU-Mitgliedsländer einerseits und zwischen den Risikoarten im Produktportfolio der deutschen Versicherer selbst andererseits. Reduziert man die Versicherungs-

steuern auf das Niveau von Hagelversicherungen, verzerrt man zulasten aller anderen Sektoren im Land.

37. Sollte sich auf der EU-Ebene im Zuge der Weiterentwicklung bzw. Neugestaltung der GAP trotz aller Bedenken gegen neue Subventionstatbestände eine Mehrheit für die stärkere Subventionierung von Mehrgefahrenversicherungen durchsetzen, wären aus Sicht des Beirats dabei folgende Bedingungen einzuhalten:

- Die Prämiensubventionen sollten so bemessen sein, dass von ihnen keine Fehlanreize für die Wahl der Risikomanagementstrategien und mögliche Produktionseffekte in Richtung risiko-reicherer Produktlinien ausgehen;
- Staatliche Prämiensubventionen sind streng am Versicherungsprinzip zu orientieren und sollten nicht wie in den USA und einigen EU-Mitgliedsländern zur Verfolgung von Einkommenszielen missbraucht werden. Ein Missbrauch als Einkommensziel liegt eindeutig dann vor, wenn der vom Landwirt selbst aufzubringende Teilbetrag der Prämie unterhalb der Netto-risikoprämie (\equiv faire Prämie \equiv durchschnittlich erwartete Schadenhöhe) liegt. In den USA und in mindestens sechs EU-Mitgliedsländern ist das bereits der Fall;
- Es ist eine ausgewogene Verteilung der Finanzierungslasten zwischen Landwirten, Versicherern, Rückversicherern und dem Staat im Sinne einer Private-Public-Partnership sicherzustellen;
- Die Regeln für die Prämiensubventionen, insbesondere die Subventionsanteile, und die Versicherungssteuern sind EU-weit stärker als bisher zu harmonisieren und die Konformität mit dem WTO- und EU-Beihilfe-Recht sicherzustellen;
- Bindung der Ad-hoc-Katastrophenhilfen an den Abschluss einer Ertragsschadenversicherung.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, wäre eine moderate, zeitlich befristete Prämiensubvention für Mehrgefahrenversicherungen auch generell und für deutsche Landwirte zu rechtfertigen, allerdings in Abwägung zu alternativen Mittelverwendungen im Gesamtkontext des Risikomanagements. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass langfristig betrachtet, Prämiensubventionen ausschließlich für systemische Risiken mit größerer regionaler Ausbreitung bzw. für echte Unsicherheiten als zeitlich befristete Markteinführungshilfe zu rechtfertigen sind, wie beispielsweise für Trockenheit und Überschwemmung.

V Beurteilung staatlicher Eingriffe bei Existenz von Preisrisiken

38. Die in jüngster Zeit deutliche Zunahme der Preisvolatilitäten auf den nationalen und internationalen Agrarrohstoff- und Nahrungsmittelmärkten hat eine breite Diskussion über weitergehende staatliche Eingriffe zur Abmilderung der Einkommensfolgen von Preisrisiken und zur Preisstabilisierung selbst ausgelöst. Diskutiert wird auf nationaler Ebene in Deutschland z. B. über eine Risikoausgleichsrücklage als steuerliche Entlastungsmaßnahme für die Landwirte, auf EU-Ebene über die Direktzahlungen als Einkommensstabilisator und mögliche Ernteversicherungs-lösungen

nach US-Vorbild sowie auf EU- und internationaler Ebene über die Begrenzung der Preisrisiken durch regulierende Eingriffe auf Warenterminmärkten und neue Lagerhaltungsformen. Dabei sind die letzteren Vorschläge neben ihrem agrarpolitischen Kontext vor allem auch entwicklungs- und ernährungspolitisch motiviert und zielen auf die Verbesserung der Welternährungssituation ab. Diese an Preis- und Einkommensrisiken ansetzenden Risikomanagementinstrumente sind im Folgenden auf ihre Wirksamkeit und Effizienz hin zu bewerten.

Risikoausgleichsrücklage in Deutschland

39. Zur Abfederung starker Preis- und Einkommensschwankungen fordert der DBV seit 2008 in Anlehnung an das Forstschäden-Ausgleichsgesetz die Einführung einer steuerlichen **Risikoausgleichsrücklage** für landwirtschaftliche Betriebe. Danach sollen in Jahren mit hohen Einkommen steuerfrei Rücklagen gebildet werden dürfen, die dann in Jahren mit niedrigen Einkommen Gewinn erhöhend aufgelöst werden können. Dadurch kann die Steuerlast im Progressionsbereich der Steuertarife (15 %-45 %) deutlich abgesenkt und mehr Liquidität für die Risikovorsorge gewonnen werden. Inzwischen liegen empirische Untersuchungen vor, die das hohe Potenzial zur Glättung der Einkommen bestätigen und auch die erhoffte Steuerersparnis belegen (vgl. , BREUSTEDT, G.; DREPPER, C. und LATA CZ-LOHMANN, U., 2010 und BREUSTEDT, G. und SCHMIDT, H., 2009). Die Steuerersparnis infolge des Progressionseffekts tritt allerdings nicht bei den nach Durchschnittssätzen besteuerten Betrieben auf (§ 13a EStG) bzw. auch bei denjenigen Betrieben nicht, die in der Proportionalzone des Steuertarifs liegen (kleiner als 15 % und größer als 42 % bzw. infolge der Reichensteuer größer als 45 %). Auch Kapitalgesellschaften mit einem Steuersatz von 15 % können vom Progressionseffekt nicht profitieren. Allerdings können alle nicht mit ihrem zu versteuernden Einkommen in der Progressionszone liegenden Betriebe noch vom Zinseffekt profitieren, der durch Verschiebung der Steuerzahlungen in die Zukunft zustande kommt. Die Einkommens glättende Wirkung der Risikoausgleichsrücklage sowie die infolge der Steuerersparnis verbesserte Liquiditätssituation sind demnach bei richtiger Handhabung unstrittig. Allerdings profitieren im Wesentlichen nur Betriebe mit einer entsprechend hohen Eigenkapitalbildung. Betriebe mit geringer Eigenkapitalbildung und gleichzeitig hoher Risikoexposition werden dagegen kaum profitieren.

40. Strittig ist allerdings, ob der Landwirt in der Lage ist, sein Einkommen der Folgejahre möglichst genau abzuschätzen und darauf mit entsprechender Rücklagenbildung bzw. -auflösung zu reagieren. Im Extremfall könnte er dabei seine Einkommen sogar destabilisieren und die Liquiditätssituation verschlechtern. Steuerpolitisch stellt sich die Frage, ob neue steuerliche Sonder tatbestände für die Landwirtschaft vertretbar sind, wo es doch bereits Privilegien für Landwirte nach § 13a EStG gibt und grundsätzlich Möglichkeiten der Einkommensglättung in Form der zweijährigen Durchschnittsbesteuerung (§ 4a EStG) und des Verlustabzugs nach § 10d EStG schon bestehen. Zudem ist mit Abgrenzungsproblemen der berechtigten Steuerpflichtigen sowie

mit Problemen bei der Behandlung unterschiedlicher Rechtsformen und Gewinnermittlungsarten zu rechnen (vgl., BLANCK, N. und BAHRS, E., 2009). Schließlich besteht die Gefahr, dass die Risikoausgleichsrücklage im Sinne der Steuergerechtigkeit nicht als Nachteilsausgleich für naturbedingte negative Einflüsse bei der Produktion gewertet wird, sondern im EU-Beihilferecht oder im WTO-Kontext als bloße Steuersubvention. Vor der Einführung einer solchen Risikoausgleichsrücklage in Deutschland müssten deshalb diese Fragen und offenen Punkte geklärt werden, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Sparzwänge – es wären Steuerausfälle von 50 bis 90 Mio. Euro p. a. zu erwarten – und den Forderungen nach mehr Steuervereinfachungen. Gerade im Hinblick auf Steuervereinfachung ist eine sektorspezifische Risikoausgleichsrücklage nicht vermittelbar, allenfalls als sektorübergreifende Entlastungsmaßnahme. Unabhängig vom Ergebnis dieser Überprüfungen sieht der Beirat die Risikoausgleichsrücklage aber nicht als Konkurrenz oder Substitut zu den Ertragsschadenversicherungen. Erstere dient mehr der Einkommensglättung über die Zeit bei prinzipiell positiven Gewinnen mit den entsprechenden Steuervorteilen und der Liquiditätsverbesserung, während letztere das Ziel verfolgen, eine einmalige Existenz bedrohende Einkommenssituation durch Wetterextreme zu vermeiden. Im Sinne des Risikomanagements könnte man auch von einer Ergänzung der Instrumente sprechen. Mit der Risikoausgleichsrücklage wird die Streuung der Einkommen reduziert, und mit der Ernteversicherung wird die Ruinwahrscheinlichkeit minimiert.

EU-Direktzahlungen als Stabilisator

41. In der Diskussion über die Agrarpolitik nach 2013 wird vielfach versucht, die **entkoppelten Direktzahlungen** neuerdings mit einer erweiterten Legitimation zu versehen. Sie sollen neben dem Ausgleich für höhere Standards und der Honorierung ökologischer Zusatzleistungen nun auch der Einkommensstabilisierung dienen (siehe Kritik des Wissenschaftlichen Beirats, 2010). Dabei ist unstrittig, dass staatliche Transferzahlungen dieser Art das Einkommensniveau, also den Erwartungswert des Einkommens, erhöhen und somit bei gegebener Schwankung gemessen als Standardabweichung die relative Einkommensschwankung gemessen als Variationskoeffizient verringern. Aktuelle Untersuchungen zeigen jedoch, dass diese relative Einkommensstabilisierung ausschließlich über den Niveaueffekt zustande kommt, während die absolute Einkommensstreuung (sprich: die Standardabweichung der Einkommen) durch Direktzahlungen kaum oder nicht berührt wird (vgl., KIMURA, S.; ANTÓN, J. und LETHI, C., 2010). Die absolute Einkommensstabilisierung erfolgt danach wirksamer und viel effizienter über andere Maßnahmen der Preisabsicherung, z. B. forward pricing. Im Übrigen ist selbst der relativ Einkommen stabilisierende Effekt der Direktzahlungen auf der Produzentenseite gering, wenn diese zu einem immer größeren Teil auf die Pachtpreise überwältzt werden und die vertraglich fixierten Pachtpreise kurzfristig eher selten an die Preisschwankungen angepasst werden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 2010). Kritisch im Sinne eines effizienten, auf die individuellen Bedürfnisse des Unternehmers abgestellten Risikomanagementinstruments ist vor allem zu

sehen, dass Direktzahlungen sektorumfassend und kollektiv wirksam sind. Das individuelle Risikokalkül, die standortspezifische Risikoexposition und ein Nutzen-Kosten-Abgleich zu anderen Optionen spielt keine Rolle. Es kann deshalb durchaus vorkommen, dass Direktzahlungen gerade nicht jenen Betrieben zukommen, die besonders von volatilen Märkten betroffen sind, und umgekehrt jene begünstigen, die keiner Stabilisierung der Einkommen bedürfen (vgl., KIRSCHKE, D. und HÄGER; A., 2010). Direktzahlungen sind nach Ansicht des Beirats demnach ein wenig geeignetes Instrument des Risikomanagement.

Internationale Stabilisierungsansätze

42. Die Explosion der Nahrungsmittelpreise 2007/08 und die nachfolgende Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 haben die Situation der Armen und Hungernden in der Welt massiv verschärft. Deutliche Preisspitzen vor allem für Weizen und andere Getreidearten wurden auch im Sommer und Herbst 2010 wieder beobachtet, insgesamt jedoch auf etwas niedrigerem Niveau als 2008. Als Ergebnis wird seit einiger Zeit wieder über direkte staatliche Maßnahmen der Markt- und Preisstabilisierung nachgedacht, neben den weithin akzeptierten Vorschlägen eines offeneren Welthandelssystems, der Förderung landwirtschaftlicher Produktivität in Entwicklungsländern und einer auf die Armen zugeschnittenen Sozialpolitik. Wissenschaftler des IFPRI haben angesichts der Finanz- und Nahrungsmittelkrise vorgeschlagen, eine **physische und virtuelle Nahrungsmittelreserve** zu bilden, um die Armen zu schützen und Marktversagen zu verhindern (vgl. BRAUN, J. VON und TORERO, M., 2009). Sie machen dabei Spekulation und Investmentfonds mit verantwortlich für die Preisexplosion in den Jahren 2007/08. Die physische Reserve würde aus einer international, vom World Food Programme koordinierten, aber dezentral in den betroffenen Ländern gehaltenen Getreidemenge bestehen. Die virtuelle Reserve würde aus einem von ausgewählten Ländern bereitgestellten Geldbetrag bestehen, der bei Überschreiten von Preisober- und Preisuntergrenzen eines dynamisch formulierten Preisbands für Warenterminpreise zum Kauf bzw. Verkauf von Terminkontrakten verwendet würde. Die Entscheidung über solche Interventionen würde von einer hochrangigen technischen Kommission der beteiligten Mitgliedsländer auf Vorschlag einer wissenschaftlichen Expertengruppe (global intelligence unit) getroffen. Der Vorschlag geht dann davon aus, dass die mithilfe der virtuellen Reserve stabilisierten Terminpreise auch eine Stabilisierung der Kassapreise (Spotpreise) zur Folge haben und die exzessive Spekulation damit zurückgedrängt wird.

43. Staatliche Eingriffe werden inzwischen auch von der EU-Kommission geprüft. Der Binnenmarktkommissar BARNIER und der Agrarkommissar CIOLOS fordern im Zusammenhang mit der anstehenden Überarbeitung der EU-Finanzmarkttrichtlinie mehr Transparenz sowie die Einführung von Ober- und Untergrenzen für Preisschwankungen auf Terminmärkten, um übermäßige Preisbewegungen zu limitieren. Die Vorstellung, dass Spekulation und Anlage suchendes Kapital von Investmentfonds Ursache für die wachsende Preisvolatilität sei, findet auch zunehmend Unterstüt-

zung in der Politik. Dabei ist der empirische Beweis bisher nicht erbracht. Zunächst gilt, dass normale Spekulationstätigkeit auf den Warenterminmärkten einen Preis stabilisierenden Effekt hat. Die großen Mengen an Investmentkapital, die seit der Immobilienkrise zusätzlich in die Rohstoffbörsen geflossen sind, könnten den stabilisierenden Effekt unter Umständen dämpfen oder umkehren wenn es zu Überreaktionen am Terminmarkt kommt und diese dann auch auf den Kassamarkt übertragen werden. Bisherige Studien finden allerdings keinen Zusammenhang zwischen dem Umfang der Spekulationstätigkeit an den Terminmärkten und der Volatilität der Kassapreise (SANDERS, D. R. und IRWIN, S. H., 2010). Selbst die von IFPRI erstellten Studien sind zurückhaltend bei der Interpretation ihrer Ergebnisse, indem sie konstatieren „the results show that speculative activities might have been influential, but the evidence is far from conclusive“ (ROBLES, M; TORERO, M. und BRAUN, J. VON, 2009). Zeitliche und räumliche Komponenten der Preisentwicklungen bei der statistischen Analyse exakt zu erfassen ist eine Herausforderung, sodass in diese Richtung weiter geforscht werden muss. Angesichts des unsicheren empirischen Befunds und der negativen historischen Erfahrungen mit internationalen Stabilisierungsabkommen bzw. konkret mit Preisbändern, sind berechtigte Zweifel erlaubt, ob ein staatlicher Eingriff in das Preisgeschehen auf Terminmärkten wirklich zielführend ist. Er ist nicht nur ordnungspolitisch bedenklich, sondern unterliegt auch der Gefahr verteilungspolitischen Missbrauchs. Sollte sich durch neue Forschungsergebnisse der Verdacht erhärten, dass „exzessive“ Spekulation durch Investmentfonds sich destabilisierend auswirkt, wäre eine Anhebung der notwendigen Eigenkapitalunterfütterung bei Termingeschäften der geeignete Ansatz, weil Überreaktionen vermindert würden ohne direkt in Preisentwicklungen einzugreifen. Zu beachten ist in jedem Fall, dass Alleingänge auf nationaler oder europäischer Ebene hier keinen Sinn machen.

44. Das alles ist kein Plädoyer gegen die Initiative zu mehr Transparenz und mehr standardisiertem Börsenhandel für Derivate im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der EU-Finanzmarkttrichtlinie. Transparenz über risikoreiche Finanzmarktprodukte sollte gewährleistet sein und außerbörsliche Derivate sollten nach einheitlichen Spielregeln in den Börsenhandel integriert werden. Für Warenterminmärkte gelten diese Voraussetzungen allerdings bereits weitgehend. Die Termingeschäfte sind transparent, Kontrakte sind klar spezifiziert und eine Clearingstelle wacht über die Spielregeln. Spekulanten und Arbitrageure sind absolut notwendige Mitspieler, um die Absicherungsgeschäfte der Hedger zu gewährleisten. Engt man den Spielraum der ersteren ein, gefährdet man die Funktionsfähigkeit von Warenterminmärkten generell. Landwirten, Händlern und Verarbeitern würde dann ein wichtiges Instrument der Preisabsicherung genommen werden.

45. Die vorgetragenen Bedenken zum Vorschlag der IFPRI-Wissenschaftler und EU-Kommissare beziehen sich ausschließlich auf die Forderung nach einer stärkeren Regulierung von Warenterminmärkten durch direkte Preiseingriffe. Anders zu bewerten sind zum Teil die Überlegungen zu einer intelligenteren globalen bzw. EU-weiten Lagerhaltungspolitik, um Hungerkatastrophen und preisbedingte Existenzgefährdungen gegebenenfalls abzumildern. Allerdings muss betont werden, dass bisherige Lagerhaltungsansätze mit dem Ziel der Markt- und Preisstabilisierung

global weitgehend gescheitert und EU-intern zu hohen volkswirtschaftlichen und fiskalischen Kosten geführt haben. Insofern besteht auch hier weiterer Forschungsbedarf, um zu analysieren, ob und wie negative Effekte vermieden bzw. vermindert werden können.

46. Darüber hinaus soll noch ein grundsätzlicher Sachverhalt zum Trend auf den internationalen Agrarmärkten angesprochen werden, der die Preisvolatilität ebenfalls beeinflusst. Insgesamt ist die weltweite Versorgungslage angespannt, weil die Nachfrage nach Agrarrohstoffen für Nahrung und Bioenergie rasch wächst, während der Produktivitätsfortschritt für wichtige Getreidearten rückläufig ist. Kombiniert mit der zunehmenden Knappheit natürlicher Ressourcen und dem Klimawandel, der vielerorts die Ertragserwartungen senkt, wird längerfristig von steigenden Preisen ausgegangen. Die Volatilität der letzten Jahre hat die Unsicherheit weiter verstärkt und das Vertrauen in die Märkte deutlich vermindert. In dieser Situation können geringfügige Preisanstiege schon zu Panik und Überreaktion führen, z. B. bei Verkäufern, die Ware in der Erwartung weiter steigender Preise zurückhalten oder bei Käufern, die vor einem erwarteten weiteren Anstieg schnell noch einen Vorrat anlegen (auch dies ist Spekulation). Als Ergebnis gehen die Preise kurzfristig steil nach oben. Der russische Exportstopp für Weizen im Sommer 2010 war z. B. ein Auslöser für solche Überreaktionen auf internationaler Ebene; die Weltmarktpreise stiegen rasant an, obwohl die globale Versorgungslage durch gute Ernten anderswo nicht wirklich gefährdet war. Hier sollte durch Förderung der Markttransparenz und besser abgestimmte internationale Handelspolitiken darauf hingewirkt werden, dass das Vertrauen in die Märkte zurück gewonnen werden kann. Außerdem sollte durch höhere Investitionen in die internationale Agrarforschung wieder ein solideres Produktivitätswachstum in der Landwirtschaft erreicht werden. In diesem Zusammenhang ist die gemeinsame Initiative des Landwirtschafts- und Entwicklungsministeriums für eine engere Kooperation in den Aufgabenfeldern der Entwicklungspolitik und der Welt-ernährung als wegweisende Maßnahme anzusehen (BMELV, Pressemitteilung 2010).

47. Abschließend noch ein Wort zu den in den USA verbreiteten **Erlös- und Einkommensversicherungen** (z. B. dem ACRE-Programm), wie sie jetzt auch von der Kommission im Rahmen ihrer Agrarreformvorschläge ins Spiel gebracht worden sind. Von ihrer Konstruktion her sind sie nicht als Schutz gegen wirtschaftlichen Ruin zu verstehen, also als Ertragsschadenversicherung, sondern eher als Einkommen glättende bzw. Einkommen stützende Maßnahmen (Ertragsgarantieversicherung). Deshalb sind sie auch besser hier zu diskutieren als in den Abschnitten über reine Ertragsrisiken. Betriebliche und regionale Auslöseschwellen errechnet als gleitende Durchschnitte vergangener Erträge und Preise sorgen dafür, dass ein Mindesterloß im aktuellen Jahr nicht unterschritten wird. Andernfalls erhalten die Landwirte Transfers als Ausgleich, die eine Summe von 65.000 US\$ nicht überschreiten dürfen. Inzwischen haben sich diese Programme immer mehr vom versicherungswirtschaftlichen Prinzip verabschiedet und sich zu einem reinen Einkommenstransferinstrument entwickelt. Der Beirat hält deshalb solche Programme als Risikomanagementinstrument für ungeeignet und rät davon ab, ähnliche Konstruktionen für die EU zu entwickeln.

VI Fazit und Empfehlungen

48. Vieles spricht dafür, dass sich landwirtschaftliche Unternehmer in einigen Branchen der europäischen Landwirtschaft zukünftig mehr als bisher mit dem Thema Risikomanagement beschäftigen müssen. Im Vordergrund stehen dabei tendenziell zunehmende Preis- und Ertragsrisiken mit ihren jeweiligen Konsequenzen für die Einkommen der Landwirte. Eine grundlegende Erkenntnis aus den vorangegangenen Überlegungen ist, dass der **Umgang mit Preis- und Ertragsrisiken vor allem eine unternehmerische Aufgabe** ist, die mit Blick auf die standörtlichen Voraussetzungen, die spezielle Risikoexposition und das individuelle Risikoempfinden zu lösen ist. Kollektiv wirkende, auf den Sektor insgesamt ausgerichtete Stabilisierungsinstrumente, wie die bisherige EU-Agrarpolitik mit Interventionspreisen, staatlicher Lagerhaltung und variablen Exporterstattungen bzw. Importabschöpfungen, werden dieser Aufgabe nicht gerecht. Sie sind nicht zielgerichtet genug und verursachen unverträglich hohe fiskalische und volkswirtschaftliche Kosten. Das Scheitern und der Abbau dieser traditionellen Marktordnungsinstrumente haben deshalb nicht nur eine grundsätzliche Diskussion über die Rolle des Staates beim Risikomanagement landwirtschaftlicher Unternehmer ausgelöst, sondern auch die Suche nach zielgerichteten, das privatwirtschaftliche Engagement begleitenden staatlichen Fördermaßnahmen verstärkt. Der Vorschlag einer Subventionierung von Prämien für Ertragsschadenversicherungen auch in Deutschland ist ein Beispiel für den Umgang mit Ertragsrisiken. Im Falle der Preisrisiken und deren Folgen für das Einkommen gibt es darüber hinaus weitere Vorschläge, wie die Risikoausgleichsrücklage, die stärkere Regulierung von Warenterminmärkten und die Beibehaltung der Direktzahlungen als Einkommen stabilisierendes Element.

49. Staatliche Aufgabe im Zusammenhang mit dem gesamten Risikomanagement sollte es dabei sein sicherzustellen, dass dem einzelnen Unternehmer ein möglichst breites Spektrum an privaten Risikomanagementinstrumenten zur Verfügung steht, und zwar betriebsintern und betriebsextern. Risikoexposition und Risikoaversion sind nämlich betriebsindividuell und personenbezogen so heterogen, dass jedes kollektiv wirkende Instrumentarium oder auch die herausgehobene staatliche Förderung eines einzelnen privatwirtschaftlichen Instruments andere Optionen bzw. Instrumente verdrängt und damit volkswirtschaftlich ineffizient ist. Das spricht grundsätzlich für Fördermaßnahmen mit Augenmaß und zeitlicher Begrenzung sowie für eine Stärkung der Marktkräfte durch Informationsunterstützung, Transparenzschaffung und Infrastrukturbereitstellung. Hinsichtlich der aktuellen Vorschläge zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken kommt der Beirat in Abwägung der vorgetragenen Argumente zu folgenden Empfehlungen.

50. Die **Dauersubventionierung einer Mehrgefahrenversicherung**, wie sie in den USA und einigen EU-Mitgliedsländern praktiziert wird, hält der Beirat finanz- und volkswirtschaftlich nicht für vertretbar. Die Praxis zeigt, dass das für Risikomanagementinstrumente gültige versicherungs-

wirtschaftliche Prinzip aufgegeben wird und sich ein reines Transferinstrumentarium entwickelt. Er sieht allerdings staatlichen Handlungsbedarf bei typischen systemischen Risiken wie Trockenheit und Überschwemmung mit bislang unbekanntem Wahrscheinlichkeitsverteilungen für ihr Auftreten (sogenannte echte Unsicherheiten).

51. Eine **zeitlich degressiv gestaffelte und nach angemessener Zeit auslaufende Prämien-subvention** für Trockenheitsrisiken könnte dabei helfen, die hohen Markteinführungskosten von Versicherungsprodukten zu senken, die systematische Unterschätzung dieser klimabedingten Risiken seitens der Landwirte zu korrigieren und mehr Informationen über Anzahl und Ausmaß solcher Wetterextreme zu sammeln. Eine solche **befristete Prämien-subvention als Markteinführungshilfe** wäre WTO-konform unter der Rubrik „neue Herausforderungen“ in der zweiten Säule anzusiedeln und entsprechend zu kofinanzieren, wie es der jüngste Vorschlag der EU-Kommission für die GAP nach 2013 auch vorsieht. Die bisherige Regelung, wonach Mitgliedsländer im Rahmen ihrer Plafonds für Direktzahlungen (ersten Säule) kofinanzierte Zuschüsse für Versicherungsprämien gewähren dürfen, wäre aufzulösen. Die Ansiedlung dieser Fördermaßnahme in der zweiten Säule der GAP hätte den Vorteil, dass in einzelnen Bundesländern im Sinne eines Pilotprojekts zunächst Erfahrungen gesammelt und Abwägungen mit anderen Stabilisierungsmaßnahmen der zweiten Säule vorgenommen und diese dann bei Erfolg auf weitere Regionen übertragen werden könnten. Als Alternative kommt für den Beirat eine **staatliche Beteiligung am privat geführten Rückversicherungsgeschäft** jenseits einer bestimmten Deckungssumme oder eine Mischform aus Prämien-subventionen und Rückversicherungsaktivitäten des Staates in Betracht. Die Prämienentlastung für Landwirte wäre weitgehend äquivalent zur Wirkung einer reinen Prämien-subvention. Unterschiede ergäben sich nur beim Fiskus hinsichtlich Höhe, Frequenz und Eintrittswahrscheinlichkeit der notwendigen Zahlungen. Vielleicht könnte man auch die Bundesländer in Kooperation mit der Versicherungswirtschaft entscheiden lassen, in welcher Form die staatliche Beihilfe umgesetzt wird.

52. Die Einführung eines **rein staatlichen Dürrefonds**, z. B. aus Mitteln der ersten Säule der GAP, ohne Beteiligung der Versicherungswirtschaft und gebunden an einen Wetterindex hält der Beirat für problematisch. Im Gegensatz zu privaten Versicherungsverträgen würden staatliche Fondslösungen vermutlich keine Haftungsgarantien enthalten können und eine knappe Kassenlage im EU-Haushalt könnte dann durchaus den Versicherungsschutz in Frage stellen. Im Übrigen führen reine Indexlösungen weg vom versicherungswirtschaftlichen Prinzip, wonach tatsächliche individuelle Schäden ausgeglichen werden sollen. Bei Lösungen mit Wetterderivaten kommt es dagegen zwangsläufig zu Über- oder Unterkompensationen, wenn nicht zusätzlich eine Schadensfeststellung durch professionelle Schätzer stattfindet, wie beispielsweise im österreichischen Modell.

53. Zur Vermeidung innergemeinschaftlicher Wettbewerbsverzerrungen ist das EU-Beihilferecht etabliert worden. Mit dem Ziel einer gemeinschaftsweit schrittweise zu harmonisierenden Subven-

tions- und Steuergesetzgebung wacht es über nationale Sonderwege und definiert mitunter strikte Obergrenzen für zulässige Vergünstigungen, so auch im Bereich der Landwirtschaft. Vor diesem Hintergrund ist die **Besteuerung von Mehrgefahrenversicherungen** in Deutschland in Höhe von 19 % bei gleichzeitigen Steuererleichterungen und Steuerbefreiungen in anderen EU-Mitgliedsländern kritisch zu sehen. Andererseits gilt in Deutschland das steuerpolitische Prinzip der Gleichbehandlung von Sektoren und Produkten, das nur wenige Ausnahmetatbestände zulässt. Da der Beirat grundsätzlich sektorspezifische Sonderregelungen auch in anderen Fällen kritisch sieht, empfiehlt er die Beibehaltung der 19%igen Versicherungssteuer für Mehrgefahrenversicherungen in Deutschland sowie die Aufhebung der Steuervorteile in anderen EU-Ländern.

54. Neben der klassischen EU-Marktordnungspolitik haben sich staatliche **Ad-hoc-Katastrophenhilfen** als wirksame Hemmfaktoren für die Etablierung ausreichender privatwirtschaftlicher Versicherungslösungen erwiesen. Vor diesem Hintergrund müsste man sich eigentlich für eine Abschaffung solcher Hilfen aussprechen. Allerdings kann man nicht ernsthaft davon ausgehen, dass die Politik auf dieses Instrument verzichten würde, insbesondere dann nicht, wenn es sich um völlig neue Schadensereignisse handeln würde. Der Beirat empfiehlt deshalb die bestehende Regelung der 50%igen Kürzung der Entschädigungshöchstsätze für Ad-hoc-Hilfen zunächst weiter zur Anwendung zu bringen und später die 50 % zu überprüfen.

55. Die vorgeschlagene **Risikoausgleichsrücklage** sieht der Beirat nicht als Substitut für Ernteversicherungen, weil sie eher der Glättung prinzipiell positiver Einkommen dienen soll und nicht der Vermeidung einer Existenz bedrohenden wirtschaftlichen Situation. Es verbleiben aber Bedenken hinsichtlich der Kompatibilität mit dem EU-Beihilferecht und den WTO-Regelungen sowie der steuerlich unterschiedlichen Behandlung verschiedener Betriebe innerhalb der Landwirtschaft und der Etablierung neuer Sondertatbestände für die Landwirtschaft. Erst nach Ausräumung dieser Bedenken käme die Einführung einer Risikoausgleichsrücklage als ergänzendes Instrument der Einkommensglättung in Frage, allerdings nicht als sektorspezifische, sondern als generelle steuerpolitische Maßnahme. Der Wissenschaftliche Beirat spricht sich gegen die Einführung einer sektorspezifischen Risikoausgleichsrücklage aus.

56. Die Neuinterpretation der **Direktzahlungen als Instrument des Risikomanagements** im Sinne einer Einkommensstabilisierung sieht der Beirat kritisch. Unstrittig ist, dass Direktzahlungen eine Niveaushiftung des Einkommens auslösen und damit die Wahrscheinlichkeit für das Unterschreiten eines Existenzminimums verringern. Doch auch für dieses Instrument gilt wie für die klassische Marktordnungspolitik der Haupteinwand, dass es nicht auf die spezielle Risikosituation individueller Betriebe und Betriebsleiter zugeschnitten ist, sondern einerseits kollektiv und pauschal wirksam ist und andererseits bestimmte Produktionsbereiche gar nicht erfasst. Im Übrigen kann der stabilisierende Niveaueffekt durch Überwälzungsvorgänge verringert und unter Umständen völlig aufgehoben werden.

57. Eine striktere **Regulierung von Warenterminmärkten** mit dem Ziel einer Marktpreisstabilisierung, wie sie derzeit von Wissenschaftlern für internationale Agrarrohstoffmärkte (global virtual reserve) und auch von zwei EU-Kommissaren für die EU-Märkte vorgeschlagen wird, sieht der Beirat kritisch. Dynamische Preisober- und Preisuntergrenzen für Terminpreise können nicht von Regierungen oder Experten definiert werden, um vermeintlich exzessive Spekulation auszuschalten. Im Übrigen ist die destabilisierende Wirkung von exzessiver Spekulation an den Terminmärkten auf die Kassapreise bisher nicht empirisch belegt. Hier ist weitere Forschung angezeigt. Auf Basis der jetzigen Erkenntnisse einen weitgehenden Eingriff in den Preisbildungsmechanismus abzuleiten, hält der Beirat nicht für gerechtfertigt. Er sieht eher die Gefahr, dass solche Eingriffe verteilungspolitisch missbraucht werden. Auch die historischen Erfahrungen mit internationalen Markt- und Preisstabilisierungspolitiken sind eher negativ. Der professionelle Umgang mit Preisrisiken gehört schließlich zu den Kernaufgaben von Unternehmern in marktwirtschaftlichen Systemen. Das gilt auch im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft. Und dass dieses erfolgreich gemeistert werden kann, zeigen einige Branchen des Agrarsektors ganz eindeutig.

58. Im Hinblick auf die ebenfalls vorgeschlagene global organisierte, aber dezentral etablierte **physische Nahrungsmittelreserve** zum Schutz der Verbraucher sowie ein in der EU zu etablierendes unteres Sicherheitsnetz zum Schutz der Produzenten, z. B. in Form von **Hilfen für private Lagerhaltungsaktivitäten** oder von **befristeten Liquiditätshilfen**, sieht der Beirat weiteren Diskussions- und Forschungsbedarf. Zur Bekämpfung von Hunger und Armut auf der Welt sowie zur Vermeidung von Existenzgefährdungen durch extreme Marktverwerfungen sollten neben den bewährten Vorschlägen möglichst viele, auch neue Instrumente des Risikomanagements auf ihre Wirksamkeit und Effizienz hin überprüft werden.

Quellenverzeichnis

- BERG, E. (2002): Das System der Ernte- und Einkommensversicherungen in den USA – ein Modell für Europa? In: Berichte über Landwirtschaft, 80 (1), S. 94-133.
- BIELZA DIAZ-CANEJA, M.; CONTE, C. G.; GALLEGRO PINILLA, F. J.; STROBELMAIR, J. and DITTMANN, C. (2009): Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe. Joint Research Centre of the European Commission, Reference Report JRC 51982, Luxembourg.
- BLANCK, N. und BAHRS, E. (2009): Die Risikoausgleichsrücklage als Instrument des landwirtschaftlichen Risikomanagements. In: Agrarwirtschaft, Heft 4/2009 (58), S. 209-217.
- BMELV/BMZ (2010): Gemeinsame Pressemitteilung BMELV/BMZ: Aigner und Niebel vereinbaren enge Zusammenarbeit bei Entwicklungspolitik und Welternährung vom 10.06.2010.
- BRAUN, J. VON und TORERO, M. (2009): Implementing Physical and Virtual Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure. IFPRI Policy Brief 10, February 2009.
- BREUSTEDT, G. (2004): Effiziente Reduktion des Produktionsrisikos im Ackerbau durch Ertragsversicherungen. Dissertation an der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, Kiel, August 2004.
- BREUSTEDT, G. und SCHMIDT, H. (2009): Risikorücklage – für wen ist sie geeignet? Aktuelle Information für Praxis und Beratung des Instituts für Landwirtschaftliche Betriebslehre und Produktionsökonomie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. <http://www.agric-econ.uni-kiel.de/Abteilungen/betriebslehre/pdf-daten/risikoruecklage.pdf>
- BREUSTEDT, G.; DREPPER, C. und LATACZ-LOHMANN, U. (2010): Wie können Marktfrucht- und Veredlungsbetriebe auf zunehmende Ertrags- und Preisrisiken reagieren? In: Auswirkungen der Finanzkrise und volatiler Märkte auf die Agrarwirtschaft. Schriftenreihe der Rentenbank, Band 26, Frankfurt/M., S. 89-119.
- Europäische Kommission (2010): Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Mitteilung der Kommission vom 18. November 2010, KOM (2010) 672 final.
- Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), (Hrsg. 2008): Konzept einer umfassenden und nachhaltigen Mehrgefahrenversicherung für landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland. Stand 20. März 2008.
- GILBERT, C. (2010): An Assessment of International Commodity Agreements for Commodity Price Stabilisation. Document of the OECD Working Party on Agricultural Policies and Markets, TAD/CA/APM/WP (2010) 36, October 19, 2010.
- KELLER, J. K. (2010): Ernteversicherungen als Risikomanagementinstrument. Eine Analyse von Versicherungstypen und Tarifierungsmodellen. Dissertation am Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Giessen.

- KIMURA, S.; ANTÓN, J. und LETHI, C. (2010): Farm level analysis of risk and risk management strategies and policies. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 26.
- KIRSCHKE, D. und HÄGER; A. (2010): Was könnte die Politik tun, um Agrarpreisschwankungen entgegenzuwirken? In: Dachverband Agrarforschung (DAF) (Hrsg.): Wie gehen wir mit Risiken um? Risiko und Risikomanagement in Agrarwirtschaft, Agrarpolitik und Agrarforschung. Schriftenreihe des DAF, Band 43, Frankfurt/M., S. 26-45.
- RADEMACHER, J. und HEMMERLING, U. (2010): Risikomanagement und Sicherheitsnetze – Was brauchen die Landwirte? In: Deutsche Bauernkorrespondenz, Heft 3/2010, S. 6-7.
- ROBLES, M; TORERO, M. und BRAUN, J. VON (2009): When speculation matters. IFPRI Issue Brief 57, February 2009.
- SANDERS, D. R. und IRWIN, S. H. (2010): A speculative bubble in commodity futures prices? Cross-sectional evidence. In: Agricultural Economics 41 (2010), S. 25-32.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik (Hrsg. 2010): EU-Agrarpolitik nach 2013. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV, Mai 2010.

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik beim BMELV Berufungsperiode 2009 – 2012

Prof. Dr. Folkhard **Isermeyer**, (Vorsitzender)
Präsident des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Prof. Dr. Dr. Annette **Otte** (stellvertretende Vorsitzende)
Professorin für Landschaftsökologie und Landschaftsplanung
an der Universität Gießen

Prof. Dr. Jürgen **Bauhus**
Waldbau-Institut an der Universität Freiburg

Prof. Dr. Olaf **Christen**
Institut für Acker- und Pflanzenbau
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. sc. agr. Stephan **Dabbert**
Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre an der Universität Hohenheim

Prof. Dr. Dr. Matthias **Gauly**
Institut für Tierzucht und Haustiergenetik an der Universität Göttingen

Prof. Dr. Dr. h.c. Alois **Heißenhuber**
Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaus an der Technische Universität München

Prof. Dr. Jürgen **Heß**
Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften an der Universität Kassel

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter **Kirschke**
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Agrarpolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Uwe **Latacz-Lohmann**
Institut für Agrarökonomie an der Christian-Albrecht-Universität zu Kiel

Prof. Dr. Martin **Qaim**
Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung
an der Universität Göttingen

Prof. Dr. Dr. h. c. P. Michael **Schmitz**
Institut für Agrarpolitik und Marktforschung an der Universität Gießen

Prof. Dr. Achim **Spiller**
Institut für Agrarökonomie an der Universität Göttingen

Prof. Dr. Albert **Sundrum**
Fachgebiet Tierernährung/Tiergesundheit an der Universität Kassel

Prof. Dr. Peter **Weingarten**
Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen – Instituts (vTI);
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Geschäftsstelle des Beirats
BMELV, Referat 531
Tel: (0)30 18 529 3294

E-Mail: 531@bmelv.bund.de

Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik (seit 2003)

- [Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG – Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes](#) (April 2011)
- [Kurzstellungnahme zur Einführung eines Tierschutzlabels in Deutschland](#) (März 2011)
- [Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020](#)
vom 20. Januar 2011
- [Koexistenz Gentechnik in der Land- und Ernährungswirtschaft](#)
Stellungnahme (Juni 2010)
- [Vorbereitung auf den "GAP-Gesundheitscheck"](#)
Stellungnahme (März 2008)
- [Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung - Empfehlungen an die Politik](#)
Gutachten (November 2007)
- [Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume](#)
Stellungnahme (Oktober 2006)
- [Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts](#)
(November 2005)
- [Gutachten zur Zukunft der Nutztierhaltung](#)
(Januar 2005)
- [Stellungnahme zum Vorschlag für die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums \(ELER\) KOM\(2004\)490](#)
(Januar 2005)
- [Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik \(GAP\)](#)
(Juni 2003)